COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/386/97

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/386/97
Expediente	—
Fecha	—
Sala	Sala resulta
Magistrado ponente	Dr ANTONIO BARRERA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- /Fondo Pensional
- _Derecho A La Pension De Jubilacion Del Aviador Civil
- /Regimen Pensional De Transicion Del Aviador Civil
- Regimen Pensional De Aviador Civil

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Declarar INEXEQUIBLE la expresión "en la misma empresa, siempre que ésta haya efectuado aportes a CAXDAC", contenida en el artículo 4° del Decreto Número 1282 del 22 de junio de 1994, "por el cual se establece el Régimen Pensional de los Aviadores Civiles". Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. ANTONIO BARRERA CARBONELL Presidente JORGE ARANGO MEJIA Magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ…

Texto completo

REPUBLICA DE COLOMBIA DELEGATARIO DE LAS FUNCIONES PRESIDENCIALES En uso de sus facultades constitucionales y legales, de conformidad con el Decreto 1266 de 1994 y en especial de las conferidas en el numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, DECRETA:

"Artículo 4°. Beneficios del régimen de transición. Los aviadores civiles beneficiarios del Régimen de Transición, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de jubilación conforme al régimen que se venía aplicando, esto es, al Decreto 60 de 1973, a cualquier edad cuando hayan cumplido veinte (20) años de servicio continuos o discontinuos, en la misma empresa , siempre que ésta haya efectuado aportes a CAXDAC. Así mismo, se mantendrán las condiciones de valor y monto máximo de la pensión anteriormente aplicables, es decir, el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, de conformidad con el Código Sustantivo del Trabajo".

III. LA DEMANDA. Según el actor, la norma impugnada resulta violatoria de los artículos 13, 25, 48, 53 y 150 numeral 10 de la Constitución Política. El concepto de la violación lo expone de la siguiente manera:

La seguridad social que es un servicio público y al mismo tiempo un derecho de carácter irrenunciable, por su dimensión social posee una garantía de naturaleza expansiva que debe desarrollarse bajo los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación. Es además, un derecho directamente asociado con la protección al

trabajo el cual es garantizado como principio fundante del Estado Social y como un derecho fundamental de las personas.

"El principio legal de la unidad (art. 2 ley 100) hace referencia a la concurrencia de esfuerzos, instituciones, entidades, fondos o entidades encargadas de la prestación del servicio para garantizar su eficiencia y la universalidad, es decir, la posibilidad de su extensión a personas, grupos y sectores excluidos de los beneficios".

Desarrollo de los aludidos principios lo constituye la posibilidad de sumar semanas cotizadas o el tiempo de servicios registrados en el ISS o en cualquier caja, fondo o entidad de previsión social del sector público o privado.

Dado que la seguridad social, nace ligada a una relación laboral, el derecho a la pensión de jubilación se origina cuando la persona cumple los requisitos de modo, tiempo de cotización y edad. Por lo tanto, estando inspirado el derecho a la seguridad social en principios como el de la unidad y el del pago oportuno y reajuste periódico de las pensiones y en el derecho a la igualdad, no son de recibo las regulaciones que generen injustificada y arbitrariamente situaciones que afecten negativamente a grupos de trabajadores o personas.

En el caso que se examina, la exigencia de que el tiempo requerido para que los aviadores puedan tener derecho al reconocimiento de una pensión de jubilación sea en una misma empresa, configura un trato adverso, discriminatorio, injustificado y no razonable.

Tanto la ley 71 de 1988 como la ley 100 de 1993 consagraron la posibilidad de acumular tiempo de servicios en distintas empresas de previsión para el reconocimiento de la pensión de jubilación, pero la norma acusada, sin justificación válida, la niega.

La norma atacada desconoció el artículo 150-10 de la Constitución, pues en los términos de la autorización contenida en el artículo 139-2 de la Ley 100, no era posible establecer la limitación establecida en el artículo 4º que se estudia. La función del legislador delegado se limitaba a armonizar y ajustar las normas sobre pensiones y no comprendía la atribución de modificar requisitos o condiciones, en forma regresiva, para el reconocimiento de las pensiones del sistema que ampara a los beneficiarios de aquél.

Además, dicha norma vulnera la libertad de trabajo, pues la condición de permanecer en una misma empresa para acceder a la pensión ata al trabajador a aquélla, sin poder aspirar a otras opciones de trabajo.

IV. INTERVENCIONES. 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso y sin pronunciarse en pro o en contra de la constitucionalidad del segmento normativo acusado, luego de reseñar la evolución histórica del régimen de seguridad social y de analizar los antecedentes del sistema pensional, expuso su opinión en torno al problema planteado en la demanda de la siguiente manera:

"....en el caso que se estudia las obligaciones pensionales no dejaron de estar de cargo del patrono pues, en momento alguno, fueron asumidas por el entonces Instituto Colombiano de Seguros Sociales (hoy Instituto de Seguros Sociales). De esta manera, con anterioridad a la asunción de dichos riesgos y prestaciones por la mencionada entidad pública, el legislador prodigó un tratamiento sectorial, especial y exclusivo, a los empleados de la aviación. Para el reconocimiento de sus pensiones, la Ley 32 de 1961 determinó que las diferentes empresas de aviación nacional constituirían una Caja mediante la cual se irían cancelando las mismas".

"Una vez asumido el sistema asociativo para los aviadores en los aportes a la mencionada Caja, es necesario precisar que, dada esta situación, las pensiones a las cuales tienen derecho nunca han estado a cargo del Instituto ni de ninguna entidad pública de seguridad social que de alguna manera tuviera que responder por ellas". Tal régimen, no ha guardado relación alguna con el sistema consagrado en la Ley 100, toda vez que en ningún momento se acordaron prestaciones

mutuas, ni hubo conexiones entre sí, en virtud de las cuales se pudiera afirmar, en gracia de discusión, la existencia de una interdependencia entre ellas.

El sistema general administrado por el Instituto de Seguros Sociales, asumía sus cargas como lo hacían los diferentes sistemas pensionales de carácter especial tales como Caxdac. La integración de recursos y prestaciones era fragmentaria por lo que ciertos sectores de la población se beneficiaban de la existencia de una entidad pública (Instituto de Seguros Sociales o Caja Nacional de Previsión), siempre y cuando tales entidades hubiesen asumido dicho riesgo y por el contrario, sería del resorte de la respectiva empresa cuando ésta no hubiese sido suplantada en su obligación por la mencionada entidad.

Al sistema que se encuentra gobernado por la Ley 100 de 1993, sólo es posible imputarle lo que se ha consolidado bajo sus disposiciones, pero en manera alguna puede asumir las cargas que se venían gestando con base en disposiciones anteriores.

La Caja especial creada con fundamento en la Ley 32 sigue siendo de naturaleza privada y su financiación se realiza por particulares. Lo anterior ha sido afirmado por la C.S.J. en varios fallos en los cuales se ha ocupado del tema, haciendo énfasis en la asunción de la obligación pensional por parte de Caxdac.

"En este orden de ideas, al analizar la especial situación que cobija a los aviadores, el tránsito legislativo y el particular evento que aquí nos convoca, éste no debe hacerse a expensas de toda la población pues ella tampoco se benefició de los aportes de CAXDAC ni sobre la base de otros fondos particulares ni con los rendimientos de los mismos como tampoco de los fondos del Estado al cual no aportaron. Al respecto, debe aclararse que la mencionada Caja se nutre de los denominados fondos propios, los fondos legales y los fondos extralegales. El sistema, desde un inicio, fue administrado por una entidad de carácter privado (como lo aclara la propia ley que la creó) y es ella, con todos sus recursos, la que debe garantizar las pensiones a sus afiliados. Si por alguna razón su situación financiera lo impide la responsabilidad sobre las mismas, como establecía el Código Sustantivo del Trabajo, radicaría en el patrono (empleador), siguiendo, en consecuencia, la filosofía que gravita en el sistema especial que gobernaba a los aviadores civiles".

2. Intervención de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -Caxdac-. La ciudadana Mónica Romero Guerrero, intervino en representación de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (Caxdac), para solicitar la declaración de inexequibilidad del aparte acusado, con base en las siguientes consideraciones:

La posibilidad de que se pudieran computar para efectos de la pensión de vejez tiempos de servicios de trabajadores públicos y privados, prestados a distintos empleadores, fue regulada por la Ley 71 de 1988, que creó la llamada pensión por aportes.

Con la expedición de la Constitución de 1991 y la posterior creación del Sistema de Seguridad Social Integral, se permitió a los trabajadores esa misma posibilidad para efectos de la obtención de la pensión de vejez, sin importar el tipo de empleador al que se hubiere prestado los servicios y efectuado las cotizaciones.

Al establecer el artículo 4º del decreto 1228 de 1994 que, para el reconocimiento de la pensión de los aviadores del régimen de transición, los servicios deben haber sido prestados en la misma empresa de aviación, se violan en forma flagrante los artículos 48, 25 y 13 de la Constitución, porque se obliga al trabajador a servir a un mismo empleador por el tiempo requerido. Esto, aunado al hecho de que el acceso a la pensión dependería de la voluntad del empleador, lo cual coloca a esta clase de trabajadores en una situación de evidente desigualdad frente a los demás trabajadores en similares condiciones de riesgo.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION. En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación la declaración de inconstitucionalidad del aparte normativo acusado, con fundamento en los argumentos que se resumen así:

El Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, extiende su ámbito de aplicación a todos los habitantes del territorio nacional, en desarrollo de lo ordenado por el inciso segundo del articulo 48 de la Carta Política.

Se exceptúan de dicho régimen, entre otros, los miembros de la Fuerza Pública, el personal al servicio del Estado regido por el Decreto 1214 de 1990 -salvo aquél vinculado a partir de la vigencia de la ley; los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas y los afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Igualmente, en atención a las características de ciertas labores en particular, tales como el alto riesgo que su desempeño entraña para la salud o la integridad del trabajador, la ley ha previsto la posibilidad de que se establezcan regímenes especiales;

garantía la cual excluye la aplicación de la Ley 100 para los trabajadores por ellos protegidos. Mediante lo reglado por el artículo 139, numeral 2º de la Ley 100, el legislador autorizó al Presidente de la República para determinar, atendiendo a criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades que ameriten una modificación en relación con el número de semanas de cotización para alcanzar el beneficio pensional, o en torno al monto del mismo. Es este el supuesto que da origen a la expedición del Régimen Pensional de los Aviadores Civiles, contenido en el Decreto 1282 de 1994, el cual establece que la normatividad aplicable a este grupo de trabajadores en materia de pensiones es la consagrada en el régimen general de la ley 100 de 1993, salvo lo dispuesto en relación con quienes se encuentren cobijados por el régimen de transición, o por las normas especiales que en el citado decreto se incluyen.

La existencia de regímenes excepcionales o especiales en materia de seguridad social, obedece bien a la necesidad de preservar todos los derechos, beneficios, prerrogativas, garantías y servicios alcanzados por los trabajadores, o a la de asegurar la prevalencia del principio de igualdad, dadas las especiales condiciones de una actividad específica. Solamente esta circunstancia justifica su permanencia en el ordenamiento jurídico.

En esa medida, es pertinente anotar que el régimen general contenido en la Ley 100 derogó expresamente el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, permitiendo a los trabajadores alcanzar el derecho a la pensión una vez cumplidos los requisitos en términos de edad y semanas de cotización, sin que para ello sea óbice el haber laborado en empresas distintas o ante varios patronos; de modo que la regulación antecedente, relativa a los aviadores civiles, resulta francamente desfavorable frente al régimen general de pensiones.

Es de considerar también que la posibilidad de desempeñar una actividad personal ante diversos empleadores, es expresión pura del principio de la libertad del ser humano, quien debe gozar, sin otras restricciones que las basadas en el orden público y el respeto a los derechos de los demás, de la oportunidad de escoger ante quien presta sus servicios, así como la de buscar mejores condiciones de vida, mas altos ingresos o mayor satisfacción personal.

De manera que la constricción que representa la obligación de laborar ante una misma empresa por el término de veinte años, para poder acceder a los servicios derivados de la seguridad social, resulta a todas luces contraria a la Carta, y opera en desmedro del principio de igualdad real propugnado desde el artículo 13 de la misma.

De otra parte, y de acuerdo con lo reglado por la ley 32 de 1961, las empresas de aviación civil deben efectuar los aportes correspondientes a las prestaciones sociales de sus trabajadores a la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles-CAXDAC-, entidad la cual asume el pago de las mismas, quedando las empresas exentas de pagar a los aviadores y navegantes civiles la pensión de jubilación y demás beneficios de orden

laboral. Lo cual hace, además, irrazonable la exigencia del requisito de pertenecer a una misma empresa para poder gozar de la pensión.

Por lo anterior, cabe concluir “que en virtud de la aplicación del artículo 4º del Decreto 1282 de 1994, efectivamente se impone a los aviadores civiles un trato diferente, desprovisto de justificación y claramente lesivo de sus intereses y, por lo mismo, opuesto a la Constitución”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE . 1. Consideraciones previas. La norma acusada, esto es, el artículo 4° del decreto ley 1282 de 1994, había sido modificada por el artículo 1° del decreto ley 1302 de 1994.

La Corte mediante sentencia C-610/96 [1] declaró inexequible esta norma, por considerar que el Gobierno agotó su competencia para hacer uso de las facultades conferidas por el art. 139 de la ley 100/93, cuando expidió la disposición primeramente citada y, por consiguiente, no le era dable volver a regular la materia atinente al régimen pensional de los aviadores civiles que han prestado sus servicios en empresas aportantes de la Caja de Auxilios y Prestaciones Sociales de ACDAC -CAXDAC.

En virtud de dicha decisión, recobró vigencia la norma del art. 4° del decreto 1282/94, contra la cual se dirige la demanda. 2. Alcance del pronunciamiento de la Corte.

Aun cuando en el presente caso la demanda se dirige solamente contra la expresión " en la misma empresa", contenida en el artículo 4º. del decreto 1282 de 1994, la Corte entiende que lo demandado es el siguiente aparte de dicha norma:

“ en la misma empresa, siempre que ésta haya efectuado aportes a CAXDAC ”, en virtud de que considera que la referida expresión configura una unidad normativa que es inescindible.

3. El problema jurídico planteado. 3.1. Según el demandante, la norma acusada al consagrar los beneficios del régimen pensional de transición en favor de los aviadores civiles que han prestado sus servicios a CAXDAC, conforme al cual, éstos adquieren a cualquier edad el derecho a la pensión de jubilación cuando hayan cumplido 20 años de servicios continuos o discontinuos en una misma empresa, es violatoria de las normas constitucionales que invoca, porque desconoce el principio de igualdad al otorgar un trato discriminatorio a dichos trabajadores en materia pensional, sin justificación alguna, diferente al que se dispensa a los trabajadores a quienes se les aplica la ley 100/93, atenta contra la libertad de trabajo al obligar al trabajador a permanecer al servicio de un solo patrono para poder tener derecho a la pensión y desatiende el mandato del legislador contenido en la ley de facultades, en el sentido de que ellas estaban dirigidas a "armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles...." y no para establecer un régimen totalmente regresivo.

Tanto la ciudadana interviniente en favor de Caxdac como el señor Procurador General de la Nación consideran, en acuerdo con los planteamientos de la demanda que el segmento normativo acusado debe ser declarado inexequible.

3.2. Debe la Corte, en consecuencia, analizar los siguientes aspectos: el alcance de las atribuciones otorgadas al Gobierno en virtud del art. 139 de la ley 100/93; si al ejercer dichas atribuciones el Gobierno se ajustó a las normas habilitantes de su competencia y sí la norma acusada se ajusta o no a las normas de la Constitución.

4. La solución al problema planteado. 4.1. Mediante al art. 139 de la ley 100/93 se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República, entre otros fines, para lo siguiente:

"2. Determinar, atendiendo a criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión.

Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta ley, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes. Quedando igualmente facultado para armonizar y

ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional".

(....) "4. Establecer la manera como las Cajas, fondos o entidades del sector privado que subsistan, deben adaptarse a las disposiciones contenidas en la presente ley, señalando las funciones adicionales a la Superintendencia Bancaria, y a la de Salud, a fin de que dichas entidades adopten sus estatutos y reglas de funcionamiento".

4.2. Inicialmente el Gobierno, cuando hizo uso de las facultades extraordinarias y expidió la norma acusada, que establece los beneficios del régimen de transición para los aviadores civiles que prestaron sus servicios en empresas aportantes a CAXDAC estableció el requisito de que dichos servicios fueran prestados en forma continua o discontinua a una misma empresa.

Sin embargo, bien pronto se dio cuenta el Gobierno del error cometido al expedir dicha norma y fue asi como pretendió corregirlo mediante el art. 1° del decreto 1302/94, el cual no preveía la exigencia de que los servicios se prestaran en una misma empresa. Pero como esta norma fue declarada inexequible por la Corte, como se dijo antes, y recobró vigencia el art. 4° del decreto 1282/94, es preciso adelantar el examen de su constitucionalidad.

4.3. De los textos transcritos del art. 139 de la ley 100/93 se pueden deducir los propósitos específicos a los cuales apuntaba el legislador al otorgar las referidas facultades y que constituían un condicionamiento o delimitación a la actividad normativa del ejecutivo. En efecto, le correspondía al Gobierno regular las siguientes materias :

La determinación, según criterios técnico científicos y de salud ocupacional, de las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que justifiquen una modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Y aun cuando se conservan las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, previstas en la ley 100/93, se prohibe al Gobierno hacerlos mas exigentes y desconocer los derechos adquiridos por los trabajadores con sujeción a las regulaciones anteriores sobre la materia.

La revisión del régimen de pensiones vigente para los aviadores y periodistas con tarjeta profesional, lo cual debe ser el resultado de armonizar y ajustar dicho régimen a las regulaciones establecidas sobre la materia por la propia ley 100/93.

El establecimiento de las reglas conforme a las cuales las entidades de previsión social del sector privado que subsistan deben adaptarse a las disposiciones de la ley 100/93.

4.4. Según las previsiones de la ley habilitadora de la competencia asignada al Gobierno, el ejercicio de las facultades debería estar dirigido a crear normas destinadas a asegurar la transición entre el antiguo y nuevo régimen pensional para los aviadores civiles, de modo que las respectivas regulaciones debían responder a la necesidad de conciliar y ajustar las normas que sobre pensiones venían rigiendo para los aviadores civiles con las disposiciones de la ley 100/93. Es decir, que las nuevas disposiciones que debían dictarse en materia pensional en relación con los aviadores civiles, debían conformarse y adecuarse y guardar la necesaria correspondencia, como las partes de un todo, con respecto a los principios que en materia pensional se establecen en la ley 100/93.

El sistema general de pensiones que consagra la ley 100/93 contiene una serie de previsiones que obedecen a los principios que la inspiran como son los de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, destinadas a garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que en ella se determinan, así como la de propender la ampliación progresiva de su cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones, bajo las características que señala el art. 13 de aquélla, que tienen como sustrato básico los aportes que hagan los afiliados a dicho sistema.

De este modo, poco interesa que los servicios que en desarrollo de una relación de trabajo subordinada, se presten a un mismo patrono o a diferentes patronos, pues lo que cuenta es la contribución a través de los aportes que el trabajador

hace al fondo pensional respectivo, pues el principio de unidad (art. 2°) obedece a la idea de la "articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social".

Ya la Corte en la sentencia C-012/94 [2] , al referirse a las pensiones a través de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias entidades de previsión social oficial y en el Instituto de los Seguros Sociales había sostenido que "la filosofía de la acumulación de aportes, prevista en el art. 7° de las ley 71 de 1988, es la de que la parte de ingresos de empleado oficial o trabajador que se destina a la formación de los fondos de pensiones en las entidades de previsión social, permitan a éstas cumplir con el pago de la pensión de jubilación, en cuantía proporcional al tiempo aportado a cada una de ellas".

Al establecer la norma acusada como requisito para que los aviadores civiles pudieran obtener su derecho a la pensión que el tiempo de servicio se prestara a una misma empresa, desconoció, en forma flagrante, la precisión y el límite señalado por el legislador para que el Gobierno pudiera, al regular el régimen pensional de transición de los aviadores civiles, armonizarlo y ajustarlo con las normas de la ley 100 de 1993 que prevén la pensión por el sistema de aportes de los trabajadores vinculados laboralmente a uno o varios empleadores. Por lo tanto, es evidente que la norma resulta incongruente o desentona con las características del régimen general de pensiones que establece la referida ley, aparte de que desatendió el mandato de la ley habilitante en el sentido de proteger y mantener la situación favorable de los aviadores civiles y no crear condiciones mas gravosas que les impidieran la obtención de la pensión de jubilación.

También la norma acusada desconoce el principio de igualdad, porque no se justifica objetivamente que a los trabajadores afiliados al sistema general de pensiones que con sus aportes contribuyen a la creación de un fondo pensional, según la ley 100/93, se les dé un trato esencialmente diferente, al que corresponde a los aviadores civiles que a través de las empresas de aviación igualmente han hecho aportes a CAXDAC para la integración de un fondo de igual naturaleza.

Ante una situación igual desde el punto de vista fáctico y jurídico necesariamente debía corresponder un tratamiento también igual, que no se aprecia en la norma acusada.

Es significativo que el legislador al otorgar las facultades extraordinarias hubiera determinado que el Gobierno debía armonizar y ajustar el régimen pensional de los aviadores civiles con el previsto en la ley 100/93, porque ello guarda congruencia con lo dispuesto en el art. 289 de dicha ley, que derogó los arts. 269, 270 y 271 del C.S.T., que regulaba el derecho a la pensión de los aviadores civiles bajo la idea de que los servicios se prestaran a una misma empresa. Es decir, que si el sistema pensional para los aviadores civiles ya no tenía como punto de referencia las disposiciones especiales para ellos establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, por efecto de la mencionada derogatoria, mucho menos podía la norma acusada revivir la vigencia de unas normas que partían del supuesto de la generación del derecho pensional en razón de los servicios prestados a una misma empresa.

No obstante lo dicho anteriormente, para la Sala resulta claro que aún con anterioridad a la ley 100/93 y a raíz de la creación de la Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC -CAXDAC que asumió el pago de las pensiones de los aviadores civiles, no se requería que el tiempo de servicios por el término de 20 años que daba lugar a la pensión se prestara en una sola empresa, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- El Decreto Legislativo 1015 del 3 de mayo de 1956 (art. 8o.), expedido por el Gobierno con fundamento en el artículo 121 de la Constitución, autorizó la creación por la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles de una Caja, sin ánimo de lucro, de carácter privado y mediante el aporte de sus afiliados, "para atender el mejoramiento económico, cultural y técnico de los aviadores civiles", y dispuso, además, que "las prestaciones sociales que por ley corresponden a los Aviadores Civiles dejaran de estar a cargo de los patronos o empresas de aviación civil, cuando la Caja, de que trata el

artículo anterior, vaya asumiendo el riesgo de ellas de acuerdo con sus propios reglamentos y con las normas especiales que al efecto fije el Gobierno", (art. 9o).

- En virtud de la ley 32/61, se impuso a las empresas nacionales de aviación civil que tengan a su servicio miembros del escalafón de reserva de segunda clase de la fuerza aérea, la obligación de contribuir con sus aportes a la financiación de CAXDAC, en la cuantía y con las condiciones que determine el Gobierno, con base en los estudios actuariales que esta entidad elaborase, con el fin de que esta entidad, asumiera "el pago de las prestaciones sociales que corresponden a las empresas nacionales de aviación de acuerdo con sus propios reglamentos y con las normas especiales que al efecto fije el Gobierno", quedando de este modo las empresas que cubran los referidos aportes exentas de pagar a los aviadores y navegantes civiles la pensión de jubilación establecida en el C.S.T.

- El Decreto No. 60 de 1973, reglamentario de la ley 32, reiteró, como era natural, la naturaleza jurídica de CAXDAC, como una caja de previsión de carácter privado y sin ánimo de lucro, encargada de asumir el pago de las prestaciones sociales que por ley corresponden a las empresas aportantes en favor de los pilotos, copilotos y nevegantes civiles (art. 6o).

El artículo 11 del referido decreto, había establecido en favor de dichos trabajadores el derecho "al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, cumplidos veinte (20) años de servicios aunque estos se hayan prestado a empresas aportantes diferentes", pero esta norma fue declarada nula por el Consejo de Estado mediante sentencia de fecha 24 de octubre de 1983, por considerar que se había excedido por el Gobierno la potestad reglamentaria.

No obstante, con base en las normas reglamentadas la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral consideró que era posible la acumulación del tiempo servido en varias empresas [3] .

En efecto, según dicha jurisprudencia se sostuvo reiteradamente que CAXDAC en virtud de la ley y sus estatutos, sustituyó a las empresas de aviación en la obligación de pagar la pensión de jubilación a los mencionados trabajadores, a través de la creación de un fondo común que se nutre con los aportes de las empresas, sus rendimientos y los recursos o fondos propios de dicha entidad, y que el derecho a la pensión se causaba cuando los servicios se prestaban a uno o a varios patronos. Dijo asi la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 11 de octubre de 1984, con ponencia del Magistrado Fernando Uribe Restrepo:

"El artículo 2º de la Ley 32 de 1961 dispone que la Caja irá asumiendo el pago de las prestaciones sociales de los afiliados de acuerdo con sus propios reglamentos y con las normas especiales que al efecto fije el Gobierno. Consecuentemente, el artículo 3º ibídem establece que las empresas de aviación que cubran los aportes fijados por el Gobierno, quedan exentas de pagar la pensión de jubilación establecida por el CST".

"Se trata por tanto de una entidad de seguridad social que tiene por objeto asumir el pago de prestaciones, para lo cual debe formar necesariamente un fondo común, según el principio de la solidaridad, y en el cual las compensaciones ocurren de modo automático, ante la absoluta imposibilidad de determinar con absoluta precisión los ingresos y los egresos futuros. No se trata pues de una simple entidad pagadora, que lleva cuentas corrientes individuales (de hacerlo debería reconocer intereses), como lo sostiene el censor: No debe olvidarse que dentro de los mecanismos de previsión o de seguridad social, incluso el llamado de capitalización individual, se requiere una gran acumulación de capital en un fondo común o fondo de reserva".

Si como se ha visto, ni siquiera con anterioridad a la expedición de la ley 100/93 era admisible la idea de que la pensión de jubilación de los aviadores civiles a cargo de CAXDAC, por virtud de las disposiciones antes mencionadas y de sus propios estatutos, sólo se causara por el tiempo de servicio a una misma empresa, mucho menos puede tener cabida la restauración de un régimen, como el desueto del C.S.T. que se implantó a través de la norma acusada, con absoluto desconocimiento de los límites señalados por el legislador al otorgar las mencionadas facultades.

4.5. En relación con el condicionamiento que contiene la norma en el sentido de que la pensión sólo se causa cuando se presten servicios a una empresa que haya efectuado aportes a CAXDAC, la Corte igualmente considera que dicha exigencia es violatoria de la Constitución. En efecto:

En la aludida sentencia C-179/97, se llegó a la conclusión de que los aportes que las empresas de aviación hacen a CAXDAC constituyen verdaderas contribuciones parafiscales y que desde el momento de la creación de CAXDAC esta entidad entró a administrar un régimen especial de reservas para un grupo de trabajadores, los aviadores civiles, de manera similar al del Instituto de Seguros Sociales, donde no existe una cuenta de ahorro individual por cada cotizante sino un fondo común integrado por todos los aportes recaudados, el cual le permite garantizar el pago de las prestaciones sociales, en especial las pensiones de los aviadores civiles, razón por la cual dichos recursos tienen una naturaleza comunitaria.

En concordancia con lo anterior, igualmente en la referida sentencia se advirtió por la Corte que para garantizar el principio de igualdad era necesario dar similar tratamiento tanto a los aviadores civiles cuyas empresas han cumplido con el pago de aportes a CAXDAC, como aquéllos aviadores cuyas empresas han incumplido con dicho pago, para efectos del reconocimiento y goce de la pensión de jubilación.

Dijo asi la Corte: ".... no sería entendible que, habiendo cumplido los requisitos para acceder a la pensión, algunos trabajadores se vieran privados de esa prestación debido a circunstancias que, por ajenas a su voluntad, no están obligados a soportar, como para el caso lo serían la actitud renuente de las empresas a pagar el déficit y la no utilización, por Caxdac, de las vías jurídicas de las que se le ha dotado con la finalidad de obtener esos pagos".

“En reiterada jurisprudencia la Corte ha indicado que las diferencias que se establezcan entre sujetos ubicados en idéntica situación deben tener fundamento adecuado y razonable y en verdad, bajo ningún punto de vista es razonable que las consecuencias de la desatención de las obligaciones correspondientes a las empresas o a la Caja sean trasladadas al trabajador que ha cumplido y acreditado los requisitos para obtener su pensión y, en lugar de adecuado, es altamente desproporcionado que el peso de esos incumplimientos recaiga de manera tan abrupta sobre el trabajador, privándolo, en la práctica, de su legítimo derecho. Ese sacrificio desmedido, lejos de contribuir a consolidar los fines de la seguridad social los desatiende".

“El criterio de la cancelación efectiva de los aportes por las empresas no resulta atendible como fundamento de una distinción semejante que, en últimas, deviene en sanción aplicable a quienes no han concurrido con su conducta al incumplimiento de las empresas aportantes o a la desidia de la Caja, dotada de instrumentos para lograr la cancelación de las sumas adeudadas” [4] .

Por lo demás, observa la Corte que mediante el decreto 675 de 1995 el Gobierno fijó al 31 de diciembre de 1992 la cuantía y forma de pago del déficit actuarial a cargo de las empresas de servicios aéreos comerciales y a favor de CAXDAC. En tal virtud, le corresponde a esta entidad adelantar las gestiones y acciones pertinentes para lograr el pago efectivo de dicho déficit, sin que su falta de pago, como se anotó antes, pueda tener una consecuencia negativa en el pago de las pensiones de los aviadores civiles a que alude la norma objeto del control de constitucionalidad.

En razón de las consideraciones precedentes, la Corte declarará inexequible la expresión "en la misma empresa, siempre que ésta haya efectuado aportes a CAXDAC".

VII. DECISION. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE la expresión "en la misma empresa, siempre que ésta haya efectuado aportes a CAXDAC", contenida en el artículo 4° del Decreto Número 1282 del 22 de junio de 1994, "por el cual se establece el Régimen

Pensional de los Aviadores Civiles".

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. ANTONIO BARRERA CARBONELL Presidente JORGE ARANGO MEJIA Magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ Magistrado JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Magistrado HERNANDO HERRERA VERGARA Magistrado ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Magistrado FABIO MORON DIAZ Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] M.P. Antonio Barrera Carbonell [2] M.P.Antonio Barrera Carbonell [3] Entre otras sentencias:

Sentencia del 17 de febrero de 1986 M.P. Rafael Baquero Herrera. Sentencia del 25 de julio de 1991 M.P. Rafael Baquero Herrera. Sentencia del 21 de enero de 1993 M.P. Ramón Zuñiga Valverde. Sala de Casación Laboral. Corte Suprema de Justicia.

[4] Sentencia C-179/97 M.P. Fabio Morón Díaz.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 3 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.